香港申訴專員公署
OFFICE OF THE OMBUDSMAN, HONG KONG

OMBUDS NEWS 申報

申訴專員公署

二〇一八/一九報告年度第五期

〔二〇一九年三月十二日〕

主動調查報告

政府當局對學童心理健康評估的跟進機制

申訴專員公署就政府對學童心理健康評估的跟進機制，完成了一項主動調查。

政府每年花費兩億元去推行「學生健康服務計劃」，目的是要及早識別有心理健康問題的學童，及向他們提供支援。

然而，本署的調查發現，當局在推行「學生健康服務計劃」上有三方面的不足：

(1) 學童出席「學生健康服務計劃」周年檢查的比率偏低(只佔登記人數約六成半)。在過去七個學年，每年已登記計劃但缺席的學童超過 20 萬，惟衞生署一直未有檢視箇中原因及採取針對性措施以提高學童的出席率；

(2) 未有採取足夠措施確保家長知悉其子女的檢查結果。若家長沒有陪同子女出席檢查，除非其個案屬要轉介，否則學生健康服務中心只會將檢查報告(即使屬需關注)交予學童，以轉交家長；

(3) 對獲轉介學童個案的跟進有欠全面，沒有主動

Address : 30/F, China Merchants Tower, Shun Tak Centre, 168-200 Connaught Road Central, Hong Kong
地址：香港干諾道中168-200號信德中心招商局大廈30樓
Website 網址： www.ombudsman.hk
Enquiry & Complaint Hotline 查詢及投訴熱線：2629 0555
Fax No. 傳真號碼：2882 8149

向學童或家長，以及獲轉介機構了解學童的跟進情況。

近年來，心理健康問題有年輕化的趨勢。「學生健康服務計劃」作為全港覆蓋最全面的學童保健計劃，政府如能妥善推行計劃，將有助盡早識別有心理健康問題的學童，提供適切的支援和跟進。

針對上述的不足，本署認為衞生署應研究改善措施，務求盡早識別及介入高危個案，確保有需要的學童得到適切的關注和支援，不要讓該些學童處於制度上的夾縫中。

就此，申訴專員向衞生署和教育局提出了共九項改善建議。調查報告摘要載於**附件一**。

主動調查報告

海事處就私人船隻的繫泊安排

申訴專員對海事處就私人船隻的繫泊安排，完成了一項主動調查。海事處在全港水域劃設了 43 個私人船隻繫泊設備區 (「繫泊設備區」)。就該等設備的監管，是次主動調查有以下發現：

(1) 海事處對繫泊設備的分租情況不作為；

(2) 在現行法律框架下，海事處無法規管分租行為。然而，「合法」並不等同「合理」，公共資源不應被濫用；

(3) 受歡迎地區的繫泊設備位置流轉情況不理想，位置供不應求，輪候時間可長達逾十年；

(4) 行政收費二十四年無調整；

(5) 遊艇組織長期獲准敷設大量私人繫泊設備謀利；

(6) 海事處的巡查工作欠缺具體指標，以致每年抽查數字有大幅波動。

此外，本署亦發現海事處對非法浮泡的執法欠阻嚇力，並且就避風塘的管理及有船廠涉嫌違規出租遊艇泊位的問題，向海事處提出建議。

申訴專員合共向海事處提出了 10 項改善建議。調查報告摘要載於**附件二**。

查詢

如有查詢，請與高級行政主任（外務）陳錫霞女士聯絡（電話：2629 0565；電郵：kathleenchan@ombudsman.hk）。

申訴專員公署

二〇一九年三月十二日

附件一

政府當局對學童心理健康評估的跟進機制
主動調查報告摘要

引言

為保障學童的生理和心理健康，衞生署設立「學生健康服務計劃」，讓學童於每學年在該署轄下的學生健康服務中心(「中心」)接受一次為配合其成長階段的健康評估服務，包括心理健康評估。

調查所得

2. 「學生健康服務計劃」涵蓋全港所有中、小學生，是現時覆蓋率最全面及廣泛的學童健康服務。在過往數年，每年登記參加計劃的學童人數均逾 60 萬。然而，這次主動調查揭示，主責部門在以下三方面均有不足。

(一)未有採取針對性措施提高學童偏低的出席率

(1) <u>未有針對性探討學童缺席周年檢查的原因</u>

3. 政府每年花費約兩億元提供「學生健康服務計劃」，但在過去數年，出席周年檢查的學童人數只佔已登記人數約六成半，中學生的出席率更低至五成。但衞生署卻一直未有探討學童缺席的原因。使用率未如理想，不單影響計劃實際成效，更有浪費資源之嫌。

4. 在本署介入後，衞生署於二〇一八年十二月開始向缺席周年檢查的學童及其家長抽樣作問卷調查，以了解不同年級學童缺席的原因。本署認為，衞生署應考慮在其網上服務加設問卷功能，以便學童/家長反映對計劃的意見，並研究針對性措施以提升學童的出席率。

(2) 未有向學校和教育局提供學生出席周年檢查的情況

5. 就學童出席檢查的情況，衞生署現時不會通知學校／教育局。本署認為，衞生署應向學校發放其學生的出席人數和按年級的出席率等資料，以及向教育局發放每間學校的整體出席率。教育局若發現有學校的出席率持續偏低，便應向學校了解，共同尋求改善方法。

(3) 計劃的吸引力有待提高

6. 衞生署可考慮在其網上服務提供更多有關學童的基本健康資訊和醫療記錄(例如疫苗注射記錄和各類健康指標等資料)，讓家長一目了然，使「學生健康服務計劃」成為學童的「個人成長體格／健康記錄」，以增加計劃的吸引力，從而提高其出席率。

(二)未有採取足夠措施確保家長知悉其子女的檢查結果

(1) 未能有效通知沒有出席子女周年檢查的家長其子女的檢查結果

7. 本署的調查發現，不少學童進行檢查時均沒有家長陪同。甚至年幼如小學二年級的學童，家長的出席率最高也只是八成。就一些需要再作跟進的個案，中心會聯絡學童家長。至於其他個案(例如一些無需轉介，但有心理健康問題需要關注的個案)，若學童沒有家長陪同出席，中心只會將檢查報告交給學童，以轉交給家長。然而，本署關注該些學童，尤其年紀較小的，是否有能力理解和傳達醫護人員的解釋和建議，或有否如實告知父母其心理健康問題。

8. 本署認為，衞生署應探討一些較可靠的方法，以通知家長其子女的檢查結果。衞生署正研究讓家長在網上查閱其子女的檢查結果。本署認為，該署亦應在網上加入填寫子女心理健康問卷的功能，讓未能陪同出席的家長預先填寫，協助中心作出評估。

附件二

海事處就私人船隻的繫泊安排
主動調查報告摘要

引言

本地船隻可按其日常運作需要，在香港水域內任何安全和合適的位置碇泊[1]，無須海事處批准或劃定位置。政府亦會確保香港水域有足夠的避風泊位，供本地船隻在惡劣天氣下停泊。與此同時，海事處在全港水域劃設了 43 個私人船隻繫泊設備區 (「繫泊設備區」)，船東可向該處申請書面允許，在該些區域內敷設私人繫泊設備 (「繫泊設備」)，作為固定的私人船隻繫泊位置 (「繫泊位置」)。

調查所得

2. 本港遊樂船隻數目近年持續增長，對繫泊位置的需求亦水漲船高。這次主動調查發現，海事處在規管繫泊設備的分租活動，以及在繫泊位置的使用安排和輪候上，均有不足之處。繫泊位置供不應求，亦間接引發其他包括非法浮泡、霸佔避風塘、船廠出租泊位等問題。

(一) 規管繫泊設備的分租問題

(1) <u>多年來不作為，繫泊設備違規分租 / 借出高達四成</u>

3. 在二〇一七年十二月之前，海事處批出敷設繫泊設備的書面允許均附帶「標準條款」，訂明有關設備只可供「指定船隻」繫泊[2]。換言之，有關設備不可出租 / 借出予其他船隻使用，否則屬違反條款，海事處可撤回有關的書面允許，甚至向設備擁有人提出

---

[1] 除禁止用作碇泊用途的水域外。

[2] 批予遊艇會的書面允許除外。

檢控。不過，海事處二〇一三年的核查發現，超過四成的繫泊設備[3]，並非由設備擁有人的船隻繫泊，反映出租／借出的情況十分普遍。有資料顯示，繫泊設備的市場租金可達每月數千甚至過萬元，較海事處收取的行政費用高出數倍[4]。

4. 本署調查揭露，海事處在二〇〇八年至二〇一三年間，完全沒有就分租個案採取任何執管行動。該處多年來對違規分租的情況視若無睹，令相關條款形同虛設。

(2) 在現行法律框架下，無法規管分租行為

5. 自二〇一三年起，海事處就規管繫泊設備的分租行為徵詢過法律意見後，認為以往規定設備只可供「指定船隻」繫泊，是逾越了相關法例授予該處的權力。因此，海事處在二〇一七年十二月刪除了有關規定。在本署調查期間，該處表明，既然現行法例容許分租繫泊設備，故「分租」實際上並無問題，並認為分租與在香港水域進行的合法經濟活動(如為漁船運冰)無異，而且繫泊設備屬私人財產，故「出租繫泊設備並不涉及利用公共資源謀利」。

6. 本署絕不認同海事處上述說法。即使繫泊設備乃私人財產，但供敷設繫泊設備的水域位置卻是有限的公共資源。海事處容許分租，設備擁有人即使沒有泊船的需要，仍可繼續將其設備轉租謀

---

3 撇除遊艇會敷設的設備。

4 海事處收取的費用以每個月每個私人繫泊設備計算，詳情如下：

私人繫泊位的位置 / 船隻長度	在銅鑼灣避風塘、香港仔西避風塘及香港仔南避風塘	在所有其他避風塘及維多利亞港口界限以內的其他地方	在香港水域內的其他地方
5 米及以下	$270	$140	$73
8 米及以下	$475	$270	$140
11 米及以下	$670	$405	$210
11 米以上	$670，超過 11 米後每 3 米另加$210	$405，超過 11 米後每 3 米另加$140	$210，超過 11 米後每 3 米另加$140

利，導致珍貴的公共資源長期被一些沒有實際需要的既得利益者佔有，作其「利潤高，零風險」的生意，而輪候者只能「望位興嘆」。再者，任何人只要願意繳付高額租金便可「插隊」優先使用繫泊設備，破壞原本先到先得的輪候制度。

7. 本署認為，「合法」不等同「合理」。如果在現有法例框架下不能限制分租行為，海事處應該檢討並考慮修訂相關法例。

（二）私人繫泊設備位置的使用安排及輪候

(1) <u>有個案輪候逾十年，流轉情況不理想</u>

8. 部分受歡迎地區的繫泊位置供不應求。截至二〇一八年六月三十日，全港 43 個繫泊設備區[5]當中，有 41 個已告爆滿，而輪候個案累積逾 500 宗，有八個私人繫泊設備區的輪候名單，排頭位的個案輪候時間超過十年，最長輪候時間更達 14 年。

9. 二〇一八年二月之前批出的書面允許並無訂明有效期，意味申請者可無限期使用繫泊位置；加上海事處不再禁止出租／借出繫泊設備，設備擁有人更加欠缺誘因主動放棄其泊位，大大減低繫泊位置自然流轉的機會。海事處的資料顯示，各區域的書面允許平均是 20 至 35 年前批出的。

10. 本署認為，海事處需檢視繫泊位置的輪候情況及諮詢持份者的意見，研究如何加快繫泊位置的流轉，例如在所有的書面允許加入有效期，期限屆滿後收回並重新編配。海事處亦應探討是否有需要改以其他方式（如抽籤或招標等）編配繫泊位置。

(2) <u>行政收費二十四年無調整</u>

11. 海事處自一九九五年起一直沒有調整有關收費[6]。雖然該處強調有依照政府既定機制，按年檢討收費，而目前基於收回成本的

---

[5] 未計算新增設的喜靈洲私人繫泊設備區。

[6] 在一九九八年至二〇〇四年期間，政府曾整體凍結收費。

原則釐定收費是反映法例的規定；不過，目前該行政收費遠低於繫泊位置的市場價值，令分租設備的利潤可觀。本署認為，如果在現有的法例框架下，海事處不能調高行政收費，則該處應探討可否採用其他的收費機制和模式。

(3) 遊艇會長期獲准敷設大量私人繫泊設備謀利

12. 本署特別關注到，目前四間遊艇會（合共持有逾 800 個繫泊位置）可長期敷設並出租大量繫泊設備謀利，變相以珍貴的公共資源補貼遊艇會經營出租泊位的生意。本署認為，海事處有必要檢討目前安排是否恰當，例如考慮需否定期作公開招標。

(4) 巡查工作欠缺目標

13. 海事處沒有為巡查繫泊設備訂立任何指標，致使每年的實際抽查數字大幅波動；在二〇一四至一六年間，該處每年只巡查 121 至 449 個繫泊設備，相對於同期全港約有近 2,000 個繫泊設備，實難言足夠。

（三）對非法浮泡的執管欠阻嚇力

14. 調查發現，海事處對非法浮泡的執管欠阻嚇力，違法人士只要在「移除通知書」所列明的限期前暫時移走浮泡[7]，便無需承擔後果，而海事處更基於蒐證困難，過往對非法浮泡是「零檢控」。

15. 本署認為，海事處應檢討其執法策略，考慮縮短通知期限，以及採取其他方法追查非法浮泡的擁有人（例如「放蛇」），並研究扣押繫泊於非法浮泡的船隻或檢控其船主的可行性。

[7] 以西貢白沙灣為例，海事處在五年間發現 455 個非法浮泡，當中有近七成在張貼「移除通知書」後由擁有人自行移走。

（四）避風塘內涉嫌有浮躉「霸位」謀利

16. 有傳媒報道指，有人以浮躉在觀塘避風塘「霸位」，再供遊艇靠泊謀利，而本署的實地觀察也發現不少遊艇靠泊於登岸浮躉及平面工作躉。海事處表示，浮躉向遊艇提供水電及靠泊等服務並收費不屬違法，該處之前亦沒有接獲有關恐嚇或勒索的投訴。不過，自二〇一八月十一月起，警務處已聯同海事處加強在觀塘避風塘巡邏及進行聯合行動，以防範在避風塘內的不法行為。

17. 本署關注的是，其他船隻公平使用避風塘的權利有否受到影響，建議海事處密切監察情況，並聯同警方加強打擊以非法手段影響船隻使用避風塘的行為。

（五）船廠涉嫌違規出租泊位謀利

18. 本地船廠的用地由地政總署以短期租約方式批出。有傳媒報道多間船廠涉嫌違反租地用途，將船排出租予遊艇停泊謀利。執行短期租約條款屬地政總署的職責，但本署關注到，倘若經常有船廠違規出租船排，長遠而言會影響本地的船隻維修和支援服務。

建議

19. 基於以上所述，申訴專員向海事處提出 10 項改善建議：

(1) 檢討並考慮修訂相關法例，使該處可重新執行繫泊設備只可供「指定船隻」使用的規定。

(2) 檢視輪候情況，研究如何加快繫泊位置的流轉（例如在允許中加入有效期）。

(3) 檢討繫泊位置的輪候機制，探討需否改以其他方法（例如抽籤）編配繫泊位置。

(4) 檢討敷設繫泊設備的收費機制和模式。

(5) 檢討目前讓遊艇會長期擁有大量繫泊位置謀利的安排，考慮是否有需要定期作公開招標。

(6) 檢視目前抽查繫泊設備的工作，考慮訂立抽查目標。

(7) 檢討現時對非法浮泡的執法策略，考慮縮短通知期限。

(8) 採取積極方法追查非法浮泡的擁有人，例如「放蛇」，研究扣押繫泊於非法浮泡的船隻或檢控其船主的可行性。

(9) 密切監察躉船供遊艇靠泊的情況有否影響船隻公平使用避風塘泊位的機會；並聯同警方加強打擊以非法手段驅趕避風塘內船隻的行為。

(10) 進一步與地政總署商討監察及打擊船廠違規出租泊位的長遠和恆常措施。

申訴專員公署
二〇一九年三月

(2) 心理健康檢查報告未能具體反映學童的檢查結果

9. 本署留意到，中心為學童所準備的「個人健康檢查結果及建議」報告，只包含一些概括性的健康建議，例如：「培養良好嗜好」、「保持輕鬆愉快心境」，未有道出任何具體問題或需注意的事項。本署認為，衞生署應檢討該報告的內容，較具體地列出有關學童的問題和原因，以便家長及早對症下藥。

（三）未有全面跟進獲轉介學童個案

(1) 「下年檢視」的做法不可取

10. 根據現行做法，若中心認為學童有心理健康問題需再作跟進，便會按個案性質轉介到不同的專科 / 機構。一經轉介後，中心便會暫停跟進，直至下周年檢查時才再檢視。然而，衞生署的數據顯示，部分獲轉介學童會缺席下周年的檢查。中四的獲轉介學童更有接近一半曾缺席下周年的檢查。在此情況下，中心根本無法得知該些學童的情況，更遑論提供適切支援。

11. 猶幸在本署介入後，衞生署同意加強對獲轉介學童的支援。該署正與醫院管理局(「醫管局」)在四間中心[1]試行先導計劃，在轉介個案後約三個月，致電家長跟進學童的情況及精神專科的預約安排。本署認為，若中心發現有獲轉介的學童缺席下周年檢查，便應主動跟進和予以協助。

(2) 與獲轉介機構溝通不足，無法得悉獲轉介學童的跟進情況

12. 現時，獲轉介機構在接獲中心轉介個案後，只有小部分會向中心提供有關學童的最新情況。本署認為衞生署應考慮設立提示系統，主動提醒獲轉介機構需適時更新學童的跟進情況。若中心發現學童未有按建議到獲轉介機構跟進，便應聯絡學童或其家長了解情況，並在有需要時尋求學校的協助。

---

1 四間中心分別為柴灣、西環、藍田和屯門學生健康服務中心。

須加強統計和善用有關學童心理健康的資訊

13. 「學生健康服務計劃」作為現時本港覆蓋最全面的學童健康服務，理應掌握最多及最新有關學童的心理健康狀況及其跟進詳情的資訊和數據。本署認為，衞生署應充分利用這個蘊藏豐富數據的資料庫，以協助政府制定適當的政策及資源調配。

總結

14. 本署認為，心理健康問題較易被患者忽略，尤其是一些心智未成熟的學童，他們可能不明白自己的病況，亦有可能擔心一旦被標籤為「精神病/情緒病患者」，會遭朋輩歧視，因而逃避治療。因此，衞生署對這類學童的跟進應該更加積極。加上近年兒童及青少年精神病患者的數字有所增加，社會對有關問題亦越來越關注，「學生健康服務計劃」應增加資源，務求盡早識別高危個案，及早介入。

15. 當然，學童的心理健康出現問題，跟進的責任首先是在家長，本署不會要求衞生署取代家長的角色，或替家長決定如何跟進其子女的情況。本署只是希望衞生署可確保學童的個案得到適切關注及跟進，不會讓需要幫助的學童處於制度上的夾縫中。

建議

16. 鑑於以上所述，申訴專員向衞生署和教育局提出以下建議：

(1) **衞生署**收集學童缺席周年檢查的原因，以制定針對性措施提高學童出席率；

(2) **衞生署**考慮向學校和**教育局**提供學童出席周年檢查的情況。**教育局**應留意並協助出席率偏低的學校；

(3) **衞生署**在網上提供更多有關學童的健康資訊和醫療記錄，增加計劃的吸引力；

(4) **衞生署**在網上加入填寫子女心理健康問卷的功能；

(5) **衞生署**檢視「個人健康檢查結果及建議」的內容，較具體地列出學童的問題和原因；

(6) **衞生署**密切監察與醫管局試行加強支援獲轉介學童的先導計劃之成效，並盡快將該新措施應用於其他中心；

(7) **衞生署**若發現有獲轉介學童缺席下周年的檢查，應主動聯絡學童／家長；

(8) **衞生署**考慮設立提示系統，就一些未有回覆的轉介個案，定時提醒獲轉介機構更新跟進情況；

(9) **衞生署**加強蒐集及統計有關學童心理健康情況的資訊，以協助政府制定相關政策及調配資源。

申訴專員公署
二〇一九年三月